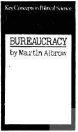
عرض الكتب



البـــيروقــراطيّــة

تأليف : مارتن البرو
عرض وتحليل : الدكتور محمد علي محمد

مقدمة :

مؤلف هذا الكتاب هو مارتن البرو Martin Albrow الذى يشغل الآن منصب محاضر اول لعلم الاجتماع فى كلية جنوب ويلز الجامعية ، وقد درس آلبرو التاريخ بجامعة كمبردج ، وتلقى تدريبه فى علم الاجتماع بمدرسة الاقتصاد بلندن . وقد أصدر آلبرو مؤلفه هذا ضمن السلسلة التى تتناول بالعرض والتحليل المفاهيم الرئيسية فى العلوم السياسية ، باعتبار ان هذه المفاهيم جزء من لغة الحياة اليومية ، فنحن على سبيل المثال ندين البيروقراطية ، ونمتدح الديمقراطية ، كما يشيع استخدام كثير من المصطلحات السياسية الاخرى مثل : المساواة ، والديكتاتورية ، والقوة ، والصفوة . وتكتسب هذه المصطلحات معانى خاصة عند المتخصصين فى العلوم السياسية بالجامعات ، ومن هنا تنشأ الحاجة باستمرار الى تناول وتوضيح ومعالجة هذه المفاهيم الرئيسية فى مؤلفات مختصرة ، بحيث يحقق ذلك غرضين : الاول انها تقدم للباحث المتخصص فى مجال علم السياسة فهماً واضحاً ومحدداً للقضايا المحورية فى هذا العلم ، دون حاجة الى الاغراق فى كثير من التفاصيل والمعلومات الجزئية ، والثانى انها تتيح الفرصة للقارىء المهتم ، غير المتخصص ، لكى يتعرف بطريقة منظمة على دلالات المفاهيم الشائعة .

* Martin Albrow, **Bureaucracy**, Macmillan, 1970.

وترجع اهمية هذه المؤلفات ايضا الى المنهج المتميز الذى تسير عليه فى المعالجة ، فهى تبدأ ـ عادة ـ بفحص تاريخ المصطلح ، وتتبع تطوره ، وظروف نشأته ، وخلفياته الاجتماعية والسياسية ، ثم تتجه بعد ذلك الى تحليل استخداماته ، والمعانى والدلالات المختلفة التى اعطيت لهذا المصطلح خلال تطوره التاريخي ، بعد استعراض التراث المتعلق به مباشرة ، او المتداخل معه ، وهذه الطريقة فى المعالجة تجعل القارىء يستشعر انه استطاع بالفعل ان يقف على احدى الادوات التصورية المستخدمة فى التحليل السياسى ، ولهذا فان العرض غالباً ما يحقق متطلبات البساطة ، والشمول ، والعمق فى الوقت ذاته . وقد استطاع البرو فى مؤلفه : **البيروقراطية** ، ان يواجه كل هذه المتطلبات بكفاءة نادرة، فالكتاب يعتبر واحداً من الكتب القليلة التى تنفرد بالتحليل المستفيض لمفهوم البيروقراطية وكافة المفاهيم والمصطلحات الاخرى المرتبطة به ، محاولاً تفسير تطورها وصراعاتها ، لكى يمكن القارىء من معرفة مضامينها . وقد عنى المؤلف من اجل تحقيق هذا الهدف بتحليل الافكار السائدة فى القرن العشرين عن البيروقراطية ، كى يصل فى النهاية الى تفسير جديد لنظرية ماكس فيبر . كما لخص التراث المعاصر فى الميادين الاخرى الوثيقة الصلة بموضوع الكتاب ، ومن ثم اصبح مؤلفه ضرورياً لا بالنسبة لعلماء السياسة وحسب ، بل وايضاً للمتخصصين فى علم الاجتماع ، والمؤرخين ، وعلماء الادارة ، بل انه يكاد يطرح موضوعات تهم كل انسان مثقف فى عصرنا الحاضر . هذا فضلاً عن ان الاستاذ البرو قد وضع مفهوم البيروقراطية فى السياق الثقافى والايديولوجى الاشمل ، مما اكسب الكتاب طابعاً خاصاً ، واضفى على تحليلاته عمقاً واضحاً ، تكاد تفتقر اليه معظم المؤلفات المدرسية عن البيروقراطية والتنظيم .

يقع الكتاب فى ١٥٧ صفحة من القطع الصغير ، وينقسم الى ستة اجزاء بالاضافة الى المقدمة والخاتمة ، وقد انتظمت فصوله فى وحدة منطقية واضحة ، اذ يتناول الفصل الأول نشأة المصطلح ، ويعالج الفصل الثانى الصياغات الكلاسيكية وبخاصة اعمال موسكا، وميشيلز ، وفيبر ، وينصب الفصل الثالث على تحليل الانتقادات التى وجهت الى صياغات ماكس فيبر ، اما الفصل الرابع فانه يناقش العلاقة بين البيروقراطية والايديولوجية من خلال كتابات الماركسيين والفاشستيين ، ويعرض الفصل الخامس لسبعة مفاهيم حديثة عن البيروقراطية ، اما الفصل السادس والاخير فهو يعالج البيروقراطية والديمقراطية.

اولا : نشأة المصطلح والصياغات الكلاسيكية :

يتناول المؤلف تحليل مصطلح البيروقراطية من حيث اصوله ، ومصادر نشأته ، فيذهب الى ان هناك افكاراً عديدة تجمعت تحت عنوان البيروقراطية ، وذلك منذ ان كتب الفيلسوف الفرنسى البارون دى جريم Baron de Grimm عام ١٧٦٤ يصف النظام المتبع فى الحكومة الفرنسية، وكذلك فعل دى جورنى M. de. Gournay حينما حلل العلاقة بين المصالح العامة ، وبين ظهور التنظيم البيروقراطى الادارى فى الحكومة . وربما امكننا تتبع اصول المصطلح الى تاريخ بعيد ، اذ ان فكرة الكفاءة الادارية لا ترتبط على الاطلاق بالعالم الغربى الحديث ، فمنذ عام ١٦٥ ق.م كان يتم اختيار الموظفين فى الصين على اساس الاختبار ، وكانت الادارة هناك تستند الى الاقدمية ، والانجاز ، والاحصاءات الادارية ، والسجلات المكتوبة المنظمة .

ومع ذلك ، فان المصطلح اكتسب معانى محددة فى قواميس اللغة منذ عام ١٧٩٨ ، فقد عرّفه قاموس الاكاديمية الفرنسية بانه « القوة ، والنفوذ اللذان يمارسهما رؤساء

الحكومة وموظفو الهيئات الحكومية » . وفى عام ١٨١٣ عرّف القاموس الألمانى فى طبعته الجديدة البيروقراطية بأنها : « السلطة والقوة التى تمنح للأقسام الحكومية وفروعها ، وتمارسها على المواطنين » . ومنذ أن تحددت البيروقراطية على هذا النحو ، ظهرت استخدامات مختلفة للمصطلح فى أوائل القرن التاسع عشر ، وبخاصة بين الأدباء الذين أفلحوا فى وصف وتشخيص النظام الادارى القائم ، حتى أننا نجد لولابلاى فى فرنساحينما يحاول فحص المصطلح عام ١٨٦٤ يشيد بأهمية المعالجات الأدبية له . على أن أهم ما تضمنته هذه الكتابات المبكرة هو أنها تشترك فى ادراك مفهوم البيروقراطية من منظور خاص ، فهى لم تقصر استخدام المصطلح على الاشارة الى شكل معين من أشكال التنظيم الحكومى ، ولكنها ربطت هذا الشكل للحكومة ، بظهور عنصر جديد فى نسق التدرج الاجتماعى . **وربما يمكننا أن نميز خلال القرن التاسع عشر ثلاثة مفاهيم أساسية تبلورت حول مصطلح البيروقراطية :** فهناك دارسون من أمثال دى جورنى ومل اعتبروا البيروقراطية هى الشكل الأساسى للحكومة ، يجب أن يقارن بالأشكال الأخرى مثل : الديمقراطية ، والارستقراطية ، على حين ركز علماء الادارة فى ألمانيا على النظم والترتيبات الادارية التى ظهرت فى المجتمع الألمانى خلال القرن التاسع عشر ، أما التصور الثالث فانه ينطلق أساساً من التعارضات والتناقضات التى ينطوى عليها النظام الحكومى .

ولكن رغم أهمية كتابات القرن التاسع عشر فى هذا الموضوع فان الثلاثة الكبار : موسكا ، وميشيلز ، وڤيبر حاولوا تعديل نظرية البيروقراطية ، والابتعاد بها عن أصولها ومصادرها الأولى .

والواقع أن التأريخ للكتابات العلمية حول البيروقراطية يبدأ منذ ظهور أعمال موسكا ، وميشيلز ، وڤيبر . أما الأول فهو ينتمى الى أفكار القرن التاسع عشر ، فقد ظهر مؤلفه الهام : **مبادىء علم السياسة** عام ١٨٩٥ ، وكانت نقطة انطلاقه هى نقد التصنيف الكلاسيكى للحكومات . واتجه موسكا صوب المنظور التاريخى المقارن الواسع النطاق ، الذى ميز أعمال كونت وسبنسر ، والتى وجد أنها تستحق التحليل والاهتمام أكثر من غيرها . ومن الجدير بالذكر أن مضمون أعمال موسكا ليس جديداً ، وانما محاولته التوفيق بين الاتجاهات المختلفة هى التى تجعل من الضرورى معالجة كتاباته منفصلة عن تلك الأعمال التى ظهرت فى القرن التاسع عشر . ان التصنيف الذى عاش منذ أرسطو حتى الآن للحكومات ، يعتمد فى رأى موسكا على ملاحظات وقتية لتطور « الكائن العضوى السياسى » ، ولا يستوعب فقط سوى الجوانب الرسمية ، ومن ثم فهو يفتقر الى ادراك الفروق الواقعية الحقيقية بين الحكومات ، ولقد وجد موسكا أنه يجب بدلاً من ذلك صياغة تصنيف جديد ينطلق من مفهوم « القوة » ، فنحن نجد دائماً طبقة حاكمة تمارس القوة والسلطة ، وتخضع لها جماهير الشعب المجردة من المشاركة فى العملية السياسية . ولهذا قرر موسكا فى مؤلفه : **الطبقة الحاكمة** أن يقسم الحكومات الى نموذجين : اقطاعى ، وبيروقراطى . وفى الدولة الاقطاعية نلاحظ أن الطبقة الحاكمة بسيطة البناء ، اذ يستطيع أى عضو فيها أن يمارس السلطة بصورة شخصية ومباشرة فى المجالات الاقتصادية ، والسياسية ، والعسكرية ، والقضائية . أما فى الدولة البيروقراطية فان هذه الوظائف تنفصل الى حد بعيد ، وتصبح نشاطات متخصصة تقوم بها أقسام معينة فى الطبقة الحاكمة ، ومن بين هذه الأقسام هناك جماعة تمنح الدولة البيروقراطية اسمها،وهى فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم من الثروة القومية ، ويتحكمون فى استغلالها بوساطة البيروقراطية . **والواقع أن هذه الصياغة التى يقدمها موسكا تكشف لنا عن**

اهتمامه بعنصرين اساسيين هما : فكرة الاقلية الحاكمة ، ثم الاداريين اللذين يتولون ممارسة القوة . ولم يجد موسكا بعد ذلك ضرورة لتعريف البيروقراطية ، فهى لا تزيد عن كونها نظاما معقدا يضم عددا من الموظفين العموميين . ولكنه حينما كتب عن الدولة البيروقراطية اشار الى التخصص والمركزية باعتبارهما خاصيتين اساسيتين لها . وهكذا وضع موسكا مصطلح البيروقراطية فى سياق جديد ، هو سياق الاطارات الاجتماعية الواسعة النطاق ، التى ظهرت عند رواد علم الاجتماع من امثال كونت وسبنسر ، الا انه لم يستطع ان يتقدم بالتحليل اكثر من ذلك .

ولقد انطلق روبرت ميشيلز فى مؤلفه : **الأحزاب السياسية** (١٩١١) من تحليل موسكا للطبقة الحاكمة ، واتفق معه فى ان البيروقراطية ضرورة ملحة فى الدولة الحديثة ، لكننا لا يجب ان تقصر دراستنا على الدولة التى اعتبرها موسكا شيئا قائما بذاته ، وذلك حتى تتمكن من اكتشاف اسباب ازدهار البيروقراطية . واعتمد ميشيلز على معلومات تاريخية مقارنة عن الاحزاب السياسية ، واستطاع ان يكشف عن مدى حاجة هذه الاحزاب الى موظفين اداريين للقيام بالاعمال والمهام المختلفة ، ثم لا يلبث هؤلاء الموظفون ان يتحولوا الى متخصصين فى مختلف قطاعات التنظيم : اما القادة بدورهم ، فانهم يحتاجون الى مهارات وتدريبات لكى يستطيعوا ادارة هذا التسلسل الرئاسى ، ومن ثم يصبحون قادة متخصصين ، ولكنهم ينفصلون عن عضوية التنظيم العامة ، نتيجة للخلفية الثقافية والاجتماعية الخاصة بهم .

ولكن ميشيلز حاول بعد ذلك ان يفسر البيروقراطية تفسيرا حتميا ، على اعتبار ان كل من ينظر الى التنظيم يرى بالضرورة الاوليجاركية (حكم الاقلية) ، ومعنى ذلك انه اكد القانون الحديدى للاوليجاركية ، ذلك ان جميع التنظيمات الكبرى الحديثة ، تنقسم الى اقلية تشغل اوضاع الرئاسة والتوجيه ، واغلبية تخضع لحكم هذه الاقلية . ودلل ميشيلز على صدق قانونه هذا بعد دراسة قام بها للبناء الداخلى للحزب الاشتراكى الالمانى ، الذى يفترض أن يكون تنظيمه قائما على اسس ديمقراطية اكثر من اى تنظيم آخر .

ومع ذلك كله ، فان هناك بساطة واضحة فى تصور كل من موسكا وميشيلز لمفهوم البيروقراطية على انها هيئة الموظفين العموميين . لكنهما بالرغم من ذلك قدما صياغات ساعدت على تطوير التحليل السوسيولوجى للقوة من منظور شامل ، اما التقدم بدراسة البيروقراطية فى حد ذاتها ، وتنمية **المنظور السوسيولوجى ، والاهتمام** بفحص مضمون **المصطلح ، وتبيين** خصائصه وعناصره **المختلفة ، فقد ظهرت** بوضوح فى اعمال ماكس **فيبر ، ومن ثم فان** كتاباته تفوق فى اهميتها **ـ فيما يرى مؤلف هذا الكتاب** ـ كافة **الأعمال والكتابات الاخرى التى ناقشناها فيما سبق .** ولقد عالج فيبر البيروقراطية فى معظم مؤلفاته ومقالاته وبخاصة مؤلفه الضخم : **الاقتصاد والمجتمع** ، واكد بشكل يفوق غيره من الآباء المؤسسين لعلم الاجتماع الحديث ، اهمية صياغة مفهومات واضحة ومتكاملة ، ويعد ما كتبه عن البيروقراطية جهدا صادقا على طريق تحديد مفاهيم العلوم الاجتماعية .

ولا شك ان معالجة نظرية فيبر للبيروقراطية تبدأ من محاولته الاولى فى مؤلفه المشار اليه آنفا ، لتحديد مفاهيم علم الاجتماع ، اذ اشار الى **مفهوم التنظيم** ، ذلك الذى يعبر عن انتظام العلاقات الاجتماعية ، ووجود قائد تسانده هيئة ادارية لتحقيق اهداف التنظيم ، ويتبع ذلك بالطبع عن الحقيقة التى مؤداها : ان السلوك الانسانى موجه نحو مجموعة قواعد ، وهى حقيقة ذات مغزى خاص

بالنسبة للتحليل السوسيولوجي . فكان وجود القواعد المحددة يعتبر خاصية ضرورية لكل تنظيم ، وبدون هذه القواعد لا نستطيع ان نحدد ما يدخل ضمن مقولة السلوك التنظيمي، وما يعد خارجاً عن هذه المقولة . وقد اطلق ڤيبر على قواعد التنظيم هذه مصطلح **النظام الادارى** ، اما الهيئة الادارية فهى تخضع لهذه القواعد ، كما ان عليها ايضا ان تراقب خضوع بقية الاعضاء لها . واهم مظهر للنظام الادارى هو تحديد صاحب الحق فى اعطاء الأوامر ، أى ان الادارة والسلطة مرتبطان ببعضهما بالضرورة . ويناقش ڤيبر بعد ذلك **مفهوم القوة** ، **والقوة فى رايه هى قدرة شخص معين على فرض ارادته على** سلوك الأشخاص **الآخرين دون مقاومة** ، لكن القوة بهذا المعنى **العام تكاد تشمل مجالات** لا حصر لها ومن ثم **فاننا يجب ان نحصر** اهتمامنا بنموذج معين **للقوة ، هو ذلك الذى** نطلق عليه مصطلح **السلطة ، حيثما يمتثل الأفراد للأوامر الصادرة من الرؤساء** ، ويعتقدون ان ذلك **واجب مفروض عليهم** . وهكذا ادخل ڤيبر مسالة الاعتقاد فى شرعية القوة او السلطة . وحدد **ثلاثة نماذج** للاعتقاد فى شرعية القوة : **الاول** هو السلطة الكاريزمية Charismatic التى تقوم على الولاء المطلق الراجع الى خاصية خارقة للعادة عند القائد ، **والثانى** هو السلطة التقليدية وهى تستمد شرعيتها من الاعتقاد فى قدسية العادات والتقاليد والأعراف السائدة ، **والثالث** هو السلطة القانونية وهى ذات طابع عقلى رشيد ، مصدره الاعتقاد فى تفوق بناء معين من القواعد والنظم المقررة ، التى يعتمد عليها القائد فى اصدار اوامره ، واتخاذ قراراته . وهذا النموذج الأخير للسلطة هو الذى يميز التنظيمات الحديثة ، وهو الذى يحتاج بالضرورة الى هيئة ادارية بيروقراطية . وينتقل ڤيبر من ذلك **الى تحليل مفهوم البيروقراطية ذاته ، والغريب فى الأمر انه لم يقدم تعريفاً اصطلاحياً للبيروقراطية** ، ولكنه صاغ مجموعة قضايا تكشف عن طبيعة بناء انساق السلطة القانونية ، معتمداً فى ذلك على تحليله لمكونات الاعتقاد فى شرعية السلطة ، ثم حدد فى ضوء ذلك كله الخصائص المميزة للبيروقراطية فى صورتها العقلية الخالصة ، بحيث تتضمن ما يلى : ١ ـ توزيع الواجبات الرسمية على اعضاء التنظيم ، ٢ ـ تدرجا او تسلسلاً رئاسيا واضحا للوظائف ، ٣ ـ تخصص الوظائف بصورة محددة ، ٤ ـ التحاق الموظفين بالبيروقراطية على اساس التعاقد ، ٥ ـ اعتماد التعيين على المهارات الفنية والتعليم الرسمى ، ٦ ـ حصول الموظف على مرتب منتظم ، يتحدد على اساس الوضع فى التسلسل الرئاسى ، ٧ ـ الوظيفة التى يشغلها الفرد هى المهنة الرئيسية له ، ٨ ـ هناك خط مهنى او مستقبل مهنى محدد ، كما تعتمد الترقية على الاقدمية او الانجاز ، او الاحكام التى يحددها الرؤساء ، ٩ ـ لا يمتلك الموظف المنصب الرسمى ، او متعلقات التنظيم ، ١٠ ـ يخضع سلوك الموظف لنظام محدد للمراقبة والضبط ، ١١ ـ تعتمد الادارة على الوثائق المدونة ، ومن مجموع المستندات المكتوبة ، وتنظيم الوظائف الرسمية ، يتكون ما يعرف « بالمكتب كشخص معنوى » وهو محور العمل فى التنظيم الحديث .

ويعتقد ڤيبر ان العناصر السابقة تشكل مكونات النموذج المثالى او الخالص للبيروقراطية ، كما ان التكامل والاتساق بين هذه المقومات هو المحك الذى نحتكم اليه فى قياس مدى اسهام البيروقراطية فى تحقيق الكفاءة الادارية ، ويذهب الى ان **البيروقراطية العقلية تزداد فى اهميتها** باستمرار ، وهى التنظيم القادر على تحقيق **اعلى مستويات الكفاءة فى الأداء ، وذلك نظراً** لما يتميز به من قدرة على **ممارسة الضبط المستند الى المعرفة** ، والنظام ، والاستمرار ، والوضوح ، والاستقرار ، وهى خصائص جعلته من الناحية الفنية يحقق تفوقا عاليا سواء بالنسبة للذين يقبضون على مقاليد

السلطة ، أو غيرهم من المهتمين بهذا النوع من التنظيم . **ويؤكد فيبر ان « التحول نحو البيروقراطية Bureaucratization » مسالة لا مفر منها في جميع مجالات الحياة الاجتماعية الحديثة** ، وهو يقصد بهذا المصطلح نمو الخصائص السابقة ، في اطار الاتجاه العام نحو الرشد أو العقلانية ، وانفصال الناس من وسائل الانتاج ، والاتجاه نحو الصورية في التنظيم اكثر فاكثر . لكن هذا التقدم في الاتجاه العقلي ، وازدهار البيروقراطية تصاحبه بعض القيود المفروضة على أعضاء هذه التنظيمات . ومع أن فيبر لم يدرس مشكلة انعدام الكفاءة او الروتين ، والمعوقات الوظيفية ، الا أنه اهتم في مقالاته بمناقشة العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية ، وذهب في هذا الصدد الى ان من النتائج السلبية للتحول نحو البيروقراطية : نقص الحرية الفردية ، وتهديد النظم الديمقراطية في المجتمعات الغربية .

على أن نظرية فيبر للبيروقراطية لم تنشأ عن فراغ ، فهناك مصادر متعددة لهذه النظرية واصول يمكن تتبعها ، اذ تأثر فيبر بالتيارات الفكرية التي كانت سائدة في عصره ، كما اهتم على وجه الخصوص بكتابات ميشلز ، وماركس ، وجوستاف شمولر ، فضلاً عن النظريات الادارية التي ظهرت في المانيا آنذاك . وقد خضعت نظرية فيبر للتعديل والنقل من جانب الدراسات الحديثة ، ومن بين الانتقادات التي وجهت الى اعماله أنه عمل على اثارة غير قليل من الغموض والخلط في المفاهيم بدلاً من توضيحها ، كما اراد ان يفعل منذ البداية ، من ذلك مثلاً انه طبق مصطلحي : البيروقراطية ، وبيروقراطي تطبيقات متعددة ، قد تكون متناقضة الى حد ما . كذلك لاحظ روبرت ميرتون R. Merton ان القواعد التي حددها فيبر بوصفها وسائل لتحقيق بعض الغايات غالبا ما تتحول الى غايات في ذاتها . فالبناء العقلي الذي صاغه فيبر تكون له نتائج غير متوقعة تمثل معوقات وظيفية للكفاءة ؛

كذلك ذهب سيلزنيك Selznick الى ان الوحدات الفرعية للتنظيم تضع لنفسها اهدافا خاصة ، تدخل احيانا في صراع مع الأهداف العامة . اما بارسونز T. Parsons فانه اهتم بكشف التناقضات والتعارضات التي ينطوي عليها النموذج المثالي ، وهو الاداة المنهجية التي استعان بها فيبر لتحليل البيروقراطية . وفحص جولدنر A. Gouldner في دراسته الهامة : **انماط البيروقراطية الصناعية** مدى ملاءمة مفهومات فيبر عن السلطة ، وانتهى الى ضرورة التمييز بين نموذجين للبيروقراطية هما : البيروقراطية المتمركزة حول العقاب ، والبيروقراطية النيابية . ويرى بنديكس R. Bendix انه من العسير تقدير كفاءة التنظيم دون ان تأخذ في الاعتبار القواعد الرسمية ، والاتجاهات الانسانية نحو هذه القواعد ، وهذا ـ بدوره ـ هو ما يثير مسألة القيم السياسية والاجتماعية العامة ؛ وخلص بيتر بلاو P. Blau الى نتيجة مماثلة بعد دراسة حقلية له ، حيث اكد ضرورة ادخال فكرة التوحد بالاهداف العامة ، وتوافق السلوك التنظيمي الانساني مع البناء التنظيمي ، عندما يشرع الباحث في تحليل مسالة الكفاءة ، وهذا هو ما يدعونا الى تبني مفهوم « المرونة » بدلاً من « الجمود » الذي تنطوي عليه عناصر البيروقراطية كما حددها فيبر . ولقد كان من نتيجة هذه الانتقادات وغيرها ، الاتجاه نحو الابتعاد عن الطابع النسقي الذي يميز النموذج المثالي عند فيبر ، والاهتمام بدلاً من ذلك باجراء دراسات امبيريقية لمختلف انماط الادارة . من ذلك مثلاً دراسات كارل فريدريتش C. J. Friedrich التاريخية المقارنة عن انجلترا ، وفرنسا ، والمانيا ، والولايات المتحدة .

وعموماً ، فان معظم الانتقادات التي وجهت الى صياغات فيبر تتمركز حول نقطتين : الاولى هي مناقشة مدى الصدق الواقعي لمضمون افكاره عن طبيعة وتطور الادارة الحديثة ، والثانية **رفض الصلة الوثيقة التي**

اقامها بين النموذج المثالي للبيروقراطية ومفهومي : العقلانية والكفاءة. على أن «المؤلف» حاول بعد عرض هذه الانتقادات اعادة تقييم اسهام ماكس فيبر ، واختار بالذات العلاقة بين العقلانية والكفاءة ، وهي التي ظهرت في معظم هذه الانتقادات ، وذهب في هذا الصدد الى أن مفهوم الكفاءة ليس متضمناً تصورات فيبر على نحو ما ذهبت هذه الانتقادات ، ذلك ان فيبر حلل فقط العقلانية او الرشد تحليلاً دقيقاً ، ولم يكن يهدف على الاطلاق الى صياغة نظرية عن الكفاءة الادارية . ان فيبر كعالم اجتماع حاول أن يصف ويصور ما يحدث بالفعل حينما يخضع الناس لقواعد تنظيم سلوكهم .

ثانيا : البيروقراطية والايديولوجية :

يتناول المؤلف تحت هذا العنوان معالجة الصلة بين البيروقراطيةوالسياق الايديولوجي، اذ ان من العسير فهم هذا المصطلح فهما علميا خالصا او محايدا ، دون الاهتمام بالتيارات الفكرية والسياسية التي احاطت به . **ولهذا فهناك ثلاثة اتجاهات ايديولوجية يجب الاهتمام بها هي : الاتجاه الماركسي، والفاشستي، واخيراً الديمقراطية النيابية** . اما كتابات ماركس فلم يظهر فيها اهتماما واضحا بالبيروقراطية في حد ذاتها ، وانما يتعين تحليل موقف ماركس من المصطلح عن طريق استخلاصه من فلسفته السياسية العامة . فلقد ادخل ماركس مصطلح البيروقراطية ، حينما حاول نقد تصور هيجل لممارسة القوة في الدولة ، حيث ذهب هيجل الى ان جهاز الدولة يقوم على المصالح العامة ، المتميزة عن المصالح الخاصة باعضاء «المجتمع المدني» ومهمة الاداري ان يصوغ القرارات التي تحقق هذه المصالح العامة ، فكان التنظيم البيروقراطي القائم على التخصص ، وتقسيم العمل ، والتسلسل الرئاسي في راي هيجل ، هو حلقة الوصل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة . ويضيف هيجل الى ذلك حقيقة اخرى وهي ان البيروقراطية تعتمد على موظفين ينتمون الى الطبقة الوسطى ، تلك التي تتحقق لديها صفتا الأمانة والذكاء اللتان تحتاج اليهما الدولة الحديثة . ولقد عارض ماركس الطريقة التي عالج بها هيجل العلاقة بين الدولة والمجتمع ، فهناك صورة مشوهة تماما يؤكدها هيجل حينما يصر على أن الدولة تمثل المصلحة العامة ، والمجتمع يقوم على المصلحة الخاصة ، ثم محاولة الربط بينهما عن طريق البيروقراطية . فالتعارض النظري بين المصالح العامة والخاصة ليس الا وهما يستخدمه البيروقراطيون لكي يبرروا مصالحهم الخاصة . ومع أن الدولة تمثل كيانا مستقلا ، الا انها لا تزيد عن كونها التنظيم الذي يتبناه البورجوازيون ، كما ان القوة السياسية هي القوة المنظمة التي تملكها طبقة واحدة ، لكي تمارس سيطرتها على المجتمع ككل . وهكذا ، تصبح البيروقراطية عالما مغلقا على نفسه ولتحقيق المصالح الخاصة به . لكن البيروقراطية لن تحتل اية اهمية ولن تمثل مشكلة على الاطلاق بعد ثورة البروليتاريا ، فطالما ان البيروقراطية هي اداة طبقة معينة ، فهي سوف تختفي حتما في المجتمع الخالي من الطبقات .

ولقد واجهت الماركسيين بعد ذلك مشكلة مزدوجة هي كيف يمكن التوفيق بين آراء ماركس فيما يتعلق بزاول البيروقراطية ، وبين الحاجة الى تنظيم الدولة الاشتراكية بعد الثورة ، ثم ان الملامح التي ظهرت في النظام الاداري بعد تأسيس الدولة الاشتراكية ليس لها تفسير نظري ، خاصة وانها تشبه الى حد كبير تلك التي ادانها ماركس ، حينما كان بصدد مناقشة خصائص البيروقراطية . وكان لينين هو اول من تصدى لحل هذه المشكلة حيث تجلت مقدرته العظيمة في محاولته من اجل التنظيم ، بالاضافة الى صياغة نظريات تفسيرية لهذه الظاهرة . وقد وجد لينين أن الحزب الثوري يحتاج — وبخاصة في البداية — الى قواعد بيروقراطية رسمية للتنظيم ، فاذا

كان لا بد من الحكومة ، فانها يجب ان تكون تحت سيطرة البروليتاريا المسلحة ، وكذلك يتعين ايضاً ان تخرج عن حوزة البورجوازية ، وبعبارة اخرى لقد اضطر لينين الى تنقيح فكرته عن البيروقراطية . وقد خضعت البيروقراطية لمناقشات واسعة بعد ذلك فى اعمال تروتسكى الذى اكد اهمية فكرة استمرار الثورة ، واعتقد ان البيروقراطية لم تستطع ان تكون مجتمعاً جديداً ، فهى وان كانت تراقب وسائل الانتاج ، الا انها تفتقر الى الخاصية المميزة للطبقة وهى وجود نموذج معين للملكية . والواقع ان هذه الفكرة قد صادفت كثيراً من المناقشة والجدل فى الاعمال اللاحقة ، وبخاصة دراسات برلو ريتزى Rizzi ، وماكس شاختمان Schachtman وميلوفان ديجلاس Dijilas . كذلك اهتمت حركة اليسار الجديد بمناقشة مفهوم البيروقراطية ، وتناول نفس المشكلات التى اثارها ماركس ، وتصدى لينين وتروتسكى لحلها ؛ لكن هذه الحركة حاولت ان تفيد فى تحليلها من مفهومات علم الاجتماع الحديث .

وينتقل المؤلف بعد ذلك الى معالجة موقف الفاشستية ، فيذهب الى ان الفاشستيين بوصفهم يعارضون الماركسية لم يحاولوا فقط صياغة نظرية عن الدولة وانما اهتموا ايضاً بحل مشكلة العلاقة بين الفرد والدولة ، وذلك بتاكيد التطابق بين مصالح الاثنين . وهنا نجد ان مصطلح البيروقراطية يخلو تماماً من اى عناصر سلبية ، ولا يثير فى رأى الفاشستيين اى مشكلة ، ومع ذلك فان هذا التصور يعكس الظروف الخاصة بالمجتمعين الايطالى والالمانى ، وهى الظروف التى عملت على تدعيم مناقشة البيروقراطية والاهتمام بها .

واخيراً يعالج المؤلف البيروقراطية فى علاقاتها بايديولوجية الديمقراطية النيابية ، فيذهب الى ان الاتجاه السائد فى الولايات المتحدة وبريطانيا الى حد ما ، هو اتجاه محافظ يعارض تدخل الدولة . واصبح من المعتاد هناك مهاجمة كل نشاط لها تحت اسم البيروقراطية . ويبدو ذلك واضحاً فى كتابات لودفيج فون ميزيز Mises الذى تجاهل كل تراث البيروقراطية ، وذهب الى ان احداً لم يحاول ان يحدد ما الذى يعنيه هذا المصطلح بالفعل . على ان فكرة البيروقراطية ، نادراً ما كانت تنفصل عن الاحساس بانها تتضمن مشكلات عملية تحتاج الى حلول . واعتقد كثيرون من علماء الغرب ان مهمتهم هى المشاركة فى ايجاد هذه الحلول .

ثالثاً : المفاهيم الحديثة للبيروقراطية :

يعرض المؤلف هنا سبعة مفاهيم حديثة للبيروقراطية ، ويؤكد ان هذه المفاهيم لم تلغ التصورات القديمة ، او تستبعد المشكلات الكلاسيكية ، وانما حاولت تنميتها واعادة صياغتها ، ومن ثم اعتمد فى دراسته لهذه المفاهيم على تصنيفها وفقاً لارتباطاتها التاريخية والمنطقية بالمفاهيم السابقة . اما المفهوم الأول فهو يتمثل فى معالجة البيروقراطية كتنظيم عقلى ، حيث كانت المشكلة الرئيسية التى اهتم بها الباحثون بعد ڤيبر هى فهم العلاقة بين تصوره للعقلانية ، والخصائص التى ضمنها نموذجه المثالى للبيروقراطية . ولقد اصبح من المعتاد ان يذهب الكثيرون الى انه لا توجد علاقة ضرورية بين هذه الخصائص وبين العقلانية ، فقد ذهب پيتر بلاو الى ان ڤيبر تصور البيروقراطية بوصفها جهازاً اجتماعياً يزيد من الكفاءة ، كما انها تشير فى الوقت ذاته الى شكل محدد للتنظيم الاجتماعى له خصائص نوعية . ويعتقد بلاو ان العنصرين كليهما لا يدخلان ضمن تعريف البيروقراطية ، اذ ان العلاقة بين خصائص نظام اجتماعى بالذات ، والنتائج المترتبة عليها، مسألة يحددها البحث الامبيريقى . وعموماً ، فان البيروقراطية من هذا المنظور تشير الى نموذج للتنظيم الرشيد يلائم تحقيق الاستقرار والكفاءة الادارية . اما المفهوم الثانى فهو ان البيروقراطية تعبر عن عدم الكفاءة التنظيمية ، وهذا هو التصور

الذى ساد خلال القرن التاسع عشر . والواقع انهذا التصور لا يحتاج الى دراسات اكاديمية لتحليله ، وانما هو نابع من الظروف الواقعية للادارة ، وربما كان ذلك هو ما يفسر عدم شيوع المصطلح بهذا المفهوم فى الدراسات العلمية . ولعل مارشال ديموك Dimock على وجه الخصوص هو الذى استخدم البيروقراطية كشىء يعارض الابتكار الادارى وفسر نموها فى ضوء عوامل متعددة مثل : حجم التنظيم ، وتزايد القواعد ، واهتم ميرتون بالكشف عن العمليات غير الرسمية ، وغير المتوقعة ، داخل التنظيمات الرشيدة ، كذلك ذهب ميشيل كروزييه الى ان البيروقراطية هى تنظيم لا يستطيع تصحيح سلوكه عن طريق ادراك اخطائه السابقة ، اذ أن القواعد التى تعتمد عليها البيروقراطية غالباً ما يستخدمها الافراد لتحقيق اهدافهم الخاصة .

والمفهوم الثالث للبيروقراطية يركز على تناولها باعتبارها تشير الى « حكم الموظفين » وهذا هو التصور الأصلى للمصطلح الذى ظهر فى كتابات دى چورنى ومل ، وتطور فى الدراسات السياسية التى تناولت تصنيف الحكومات . وظهر هذا الاستخدام حديثاً فى مقال كتبه هارولد لاسكى عن البيروقراطية فى دائرة معارف العلوم الاجتماعية ، اذ ان البيروقراطية هى مصطلح يستخدم لوصف النظام الحكومى ، الذى يشرف على ادارته عدد من الموظفين الذين لديهم قدرة من القوة يمكنهم من التحكم فى حريات المواطنين المدنيين . كما استعان بهذا التصور ابراهام كابلان وهارولد لاسويل فى تحليلهما للقوة ، وتصنيف اشكال الحكم على أساس الطبقةالتى ينتمى اليها الحكام .

وهناك رابعاً تصور للبيروقراطية على انها نوع من الادارة العامة ، واكبر ممثل هذا الاتجاه هو موسولينى Mussolini ودعاة الفاشستية ، كما ظهر ايضا فى معالجات ميشيلز للقوة . ويركز هذا المفهوم على الجماعات التى تؤدى وظائف البيروقراطية اكثر من الاهتمام بالوظائف ذاتها . وقد اصبح ارتباط البيروقراطية بالادارة العامة يمثل فى السنوات الأخيرة محاولة لاستخدامها كوحدة للتحليل فى الدراسات المقارنة ، او مدخل النسق العام فى دراسة الحياة السياسية . وقد ظهرت دراسات عديدة للبيروقراطية من هذا المنظور ، اهمها دراسات مورشتين ماركس عن الدولة الادارية ، وايزنشتات S. N. Eisenstadt عن النظم السياسية فى الامبراطوريات ، وقد خلصت هذه الدراسات الى تصنيف للبيروقراطية يعتمد على مدى استغراقها فى العملية السياسية .

اما المفهوم الخامس للبيروقراطية فهو يعتبرها « ادارة الموظفين » وقد عمل تصور ڤيبر لخصائص البيروقراطية على ذيوع وانتشار هذا المفهوم ، وبخاصة عند الذين أجروا دراساتهم فى ضوء مفاهيم ڤيبر ، وحاولوا فحص كفاءة النموذج المثالى، وقدرته على استيعاب كافة خصائص الادارة . ومن الدراسات التى افادت من هذا المفهوم دراسة رينهارد بندبكس : **العمل والسلطة فى الصناعة** (١٩٥٦) ، بالرغم من انه يغفل النظر الى النمو الادارى بوصفه تحولاً نحو البيروقراطية. كذلك هجر بيتر بلاو مفهوم البيروقراطية كتنظيم رشيد واتجه نحو تبنى هذا التصور .

ويحاول المفهوم السادس وصف البيروقراطية على انها « تنظيم » ، وذلك اعتماداً على الفكرة التى مؤداها : ان الخصائص التى حددها ڤيبر يمكن أن تتحقق بدرجات متفاوتة فى اى نموذج للتنظيم ، ولهذا فان ڤيبر وان كان قد اتخذ من البيروقراطية نقطة انطلاق له ، الا ان التغيرات التى يشهدها البناء التنظيمى تجعل من الضرورى اعادة النظر فى مصطلحاته . وقد وجد بارسونز ، وسيمون، وبريثوس ، ان البيروقراطية تشير الى التنظيمات الكبرى ، بل لقد اقترح الزيونى استبدالها — اى البيروقراطية — بمصطلح

التنظيم ، وذلك نظراً للمعانى السلبية التى علقت بالبيروقراطية ، وحتى لا نتصور ان الطريق الوحيد لدراستها هو النموذج المثالى الذى صاغه ڤيبر . فى ضوء ذلك تنوعت التصورات الخاصة بالتنظيم ، فالبعض يرونه وحدة اجتماعية تحقق مجموعة اهداف محددة ، وهناك آخرون يحصرون مجال بحوثهم فى التنظيمات الكبرى . واخذت الابحاث ايضاً تحدد خصائص التنظيم ، فقد اشار بريثوس الى الحجم والتخصص والتسلسل الرئاسى ومراكز السلطة والاوليجاركية والتعزيز والعقلية والكفاءة . وحدد بينيس Bennis قائمة اخرى تتضمن : سلسلة الاوامر ، والقواعد ، وتقسيم العمل ، والاختيار وفقاً لقدرات الفرد ، والمعايير اللاشخصية ، اما هيدى Heady فقد اختزل القائمة الى ثلاثة عناصر تحظى بالموافقة العامة وهى : التسلسل الرئاسى ، والتباين او التخصص ، والاختصاص . وكانت هذه المحاولة التى قام بها هيدى تمثل دافعاً لاجراء بحوث امبيريقية تستهدف تحديد هذه الخصائص. ومع ذلك فقد تصور البيروقراطية على انها تنظيم تواجهه بعض الصعوبات ، فمن العسير وضع خط يفصل بين حدود التنظيم والمجتمع ، ومن العسير ايضاً الفصل بين التنظيم والادارة ، ومن الواضح اخيراً ان التسلسل الرئاسى ، والقواعد ، وتقسيم العمل ، والخط المهنى ، والاختصاص ، اصبحت مقومات عامة للمجتمع الحديث ككل ، وليست خصائص مقصورة على التنظيمات . وربما امكننا ان نتحدث عن التنظيم بوصفه بيروقراطياً ، لانهما ــ اى مصطلحى التنظيم والبيروقراطية ــ جزء من البيروقراطية الكبرى التى تمثل المجتمع الحديث ذاته .

وهكذا ، نصل الى المفهوم السابع والاخير للبيروقراطية بوصفها تمثل المجتمع الحديث . وقد شجع على ظهور هذا التصور نماذج المجتمعات التى صاغها ماركس واتباعه ، ثم استخدمه برنهام Burnham فى مؤلفه : **الثورة الادارية** (١٩٤١) . ومع انه اكد فى مؤلفه اهمية جماعة الاداريين فى الاقتصاد ، الا انه ذهب الى انه ليست هناك تفرقة بينهم وبين رجال السياسة ، فحينما نقول ان الطبقة الحاكمة تمثل رجال الادارة ، فان ذلك يعنى تماماً انها دولة البيروقراطية . كذلك لاحظ كارل مانهايم انه ليست هناك ضرورة لوجود ثنائية تقليدية تفصل بين الدولة والبيروقراطية ، أو بين المجتمع وبين وجود عدد هائل من التنظيمات الكبرى . ولقد خلص ايضاً الباحثون الذين اهتموا بالبناء الداخلى للتنظيمات الى نتيجة مماثلة ، فهذا البناء يعكس البناء الاجتماعى الاشمل ، وهكذا نجد بريثوس فى كتابه : **مجتمع التنظيم** يذهب الى ان التنظيمات هى مجتمعات مصغرة .

واخيراً ، يلاحظ المؤلف ان وجهات النظر هذه التى عرضها باختصار بالغة التعقيد ، وتحتاج الى معالجة مستفيضة وتحليل متعمق.

رابعاً : البيروقراطية ونظريات الديمقراطية :

يتناول المؤلف تحت هذا العنوان ثلاثة موضوعات اساسية هى : تغير السياق الفكرى ، وتشخيص البيروقراطية ، وعلاج البيروقراطية . اما فيما يتعلق بالموضوع الاول فان الاستاذ مارتن آلبرو يذهب الى ان البيروقراطية قد نشأت من الاهتمام بالوضع المناسب الذى يشغله الادارى فى الحكومة الحديثة . حيث اهتم مفكرو القرن التاسع عشر بالمقابلة بين البيروقراطية ، والديمقراطية، وكان التعارض بينهما يثير امامهم مشكلات عديدة تحتاج الى حلول ، لكن هذه الحلول لم تستطع ان ترتبط بين قيم الديمقراطية والظروف الواقعية للبيروقراطية ، فكان جهودهم كانت موزعة عبر اتجاهين غير مترابطين هما : تحديد قيم الديمقراطية ، والحصول على معلومات عن مكانة الموظفين العموميين فى الحكومة الحديثة .

على أننا ما نزال نلاحظ ايضا ان مشكلات البيروقراطية قائمة فى معظم المجتمعات المعاصرة ، وان الباحثين والمواطنين يجتهدون فى التوصل الى حلول لها ، وذلك فى ضوء تصوراتهم للديمقراطية الحقيقية . ومع ان ماكس ڤيبر كان ممن يؤكدون ضرورة الفصل المطلق بين الظروف الواقعية والاحكام القيمية، الا انه شارك ايضا فى تقديم اقتراحات حول مشكلةالعلاقة بين الديمقراطيةوالبيروقراطية . ويعتقد المؤلف ان بحث هذه المشكلة تواجهه بالضرورة صعوبة فصل العلم الاجتماعى عن الايديولوجية . والظاهرة الجديرة بالملاحظة فى هذا الصدد ان المناقشات التى دارت حول ممارسة القوة عن طريق البيروقراطية ، واثر ذلك فى الحرية وفرص الديمقراطية ، تعكس فى الحقيقة نوعا من التطور الفكرى ونمو التحليل الفلسفى ، وتراكم الشواهد العلمية ، كما تمثل استجابة لظهور عوامل جديدة فى البيئة الاجتماعية .

ويبدو انه من الممكن تصنيف اتجاهات التراث نحو الوظائف التى تمنح للموظفين العموميين فى الدولة الديمقراطية فى ثلاثة مواقف هى : **اولا** انهم اكتسبوا قدرا هائلا من القوة ، الأمر الذى يقتضى المراجعة التى تجعلهم يستعيدون وضعهم الأسبق ، **وثانيا** ، انه من الطبيعى ان يحصلوا على مزيد من القوة ، لكن المشكلة الاساسية تتمثل فى استخدام هذه القوة بحكمة ، **ثالثا** واخيرا ان القوة مطلب شرعى للموظفين ، الا انه من الضرورى البحث عن افضل طرق توزيع القوة على الخدمات التى يقومون بها . وعموما ، فان الاتجاه السائد بين الدارسين الآن يتمثل فى فشل الاداريين فى الاستجابة لمطالب الجمهور ، وان ذلك بدوره يعد من بين اسباب مشكلة البيروقراطية . ولا شك ان هناك ظروفا متعددة يمكن ان يحدث معها ذلك ، وقد لا يؤثر نظام الرقابة المحكم فى التقليل من خطورة هذا الموقف . والواقع ان سيولة نظام الاتصال بين الموظفين الحكوميين والجمهور يعتمد على وجود ثقافة مشتركة وفهم متبادل بين الطرفين ، ولن يتحقق ذلك الا اذا تم اختيار الموظفين بحيث يمثلون كل قطاعات المجتمع ، وهذا بالطبع يقتضى تعديل نظم التعيين فى الوظائف الحكومية . وقد ظهرت هذه الفكرة بوضوح فى مؤلف كتبه كنجزلى D. Kingsly عن : **البيروقراطية النيابية** (١٩٤٤) ، وهى دراسة للخدمة المدنية فى بريطانيا ، ذهب فيها الى ان سلوك موظفى الحكومة هو فى واقع الامر سلوك سياسى ، الا ان نظم اختيار الموظفين لا تزال تمنح الفرصة للأفراد ذوى الانتماءات الطبقية الخاصة ، بحيث يمكن القول انهم يصلحون فقط للتعامل مع الأحزاب المحافظة ، ومن ثم فان لنا ان نتوقع انهم سيدخلون فى صراع مع حزب العمال .

ويناقش المؤلف بعد ذلك الحلول الممكنة لمشكلة البيروقراطية ، فيؤكد فى البداية ان علاج مشكلات البيروقراطية لا بد ان يختلف باختلاف هذه المشكلات ذاتها ، فالذين يهتمون بدرجة استغراق موظفى الخدمة المدنية فى صنع السياسة ، سوف يقترحون لعلاج هذه المشكلة ، مزيدا من ميكانيزمات الضبط والرقابة الرسمية ، ومن ثم يكون هذا الاجراء محققا للديمقراطية الادارية ، وهذا هو الموقف الذى تبناه هاينمان Hyneman فى مؤلفه عن**البيروقراطية والديمقراطية**(١٩٣٠) . وتوجد فى مقابل هذا الاتجاه وجهة نظر اخرى يعرضها كارل فريدريتش ، يخالف فيها آراء ماكس ڤيبر فيما يتعلق بالادارة الرشيدة ، اذ يرى فريدريتش ان من الممكن ان يشارك موظفو الخدمة المدنية مشاركة فعالة فى عملية اتخاذ القرارات ، فذلك اجراء من شأنه ان يرفع روحهم المعنوية ، فضلا عن النهوض بالقيم التى يتبناها هؤلاء الموظفون ، والارتفاع بمستوى مهاراتهم الفنية ومعرفتهم العلمية .

وعلى اية حال ، فمن الواضح ان اختلاف

طرق علاج مشكلات البيروقراطية يعكس مواقف مختلفة في العلوم الاجتماعية والسياسية من حيث الأهمية النسبية للمصادر الرسمية وغير الرسمية التي ينشأ عنها التماسك في التنظيمات، أو عقاب المذنبين وعلاجهم، أو العنف أو التجانس كأسس للنظام الاجتماعي. ومعنى ذلك أيضاً أن مسألة العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية تثير دائماً حواراً ايديولوجياً بين الدارسين الذين تصدوا لعلاج مشكلات البيروقراطية في المجتمع الحديث، وغالباً ما يكون هذا الحوار مستتراً لا يعبر عنه الكاتب بوضوح.

* * *

خاتمة : مفهوم البيروقراطية في العلوم الاجتماعية والسياسية :

كان الهدف الرئيسي للمعالجات السابقة هو أن نتتبع مسار استخدامات مصطلح البيروقراطية بالكشف عن الصلات التاريخية والمنطقية بين هذه الاستخدامات. ويمكن تفسير التحولات والتعديلات التي طرأت على مضمون هذا المصطلح في ضوء فهمنا للوقائع الخاصة بالميادين المختلفة التي طبق فيها، فمن الملاحظ أن قوة الدولة قد تزايدت في القرن الثامن عشر، واخذت الحكومة تمارس مزيداً من الوظائف في القرن التاسع عشر، وازداد الأمر اكثر فاكثر خلال القرن العشرين، والدليل الواضح على هذا التطور هو تزايد نسبة السكان الذين يعملون في الخدمات العامة، وانتشار التنظيمات وكبر حجمها في المجتمع الحديث، الأمر الذي ادى بالضرورة الى ازدياد عدد أولئك الذين يقومون بمهام ادارية. ولقد صاحبت هذه التغيرات الكمية تغيرات اخرى كيفية في البناء التنظيمي، سواء تعلق ذلك بالحكومة، أو بغيرها من التنظيمات. مثال ذلك : الفصل بين ملكية التنظيم وادارة عملية الانتاج، وهذا راجع بالطبع الى تطور أساليب الادارة والاعتماد على الخبرة الفنية المتخصصة في هذا المجال. ويشير المؤلف بعد ذلك الى أن الظاهرة الجديرة بالملاحظة في المجتمع الحديث هي اتساع نطاق التنظيم الرشيد في اكتساب البناء التنظيمي لعناصر جديدة. وهذه الظاهرة تعتبر محورية في فهمنا لخصائص المجتمع المعاصر. وكانت هذه الظروف الواقعية مسئولة الى حد كبير عن المعاني المختلفة التي اكتسبها مصطلح البيروقراطية خلال تطوره التاريخي. فلقد ارتبط كل تغير بنائي بظهور تصور جديد للبيروقراطية. وعموماً، فاننا نستطيع القول بأن هناك ثلاثة اتجاهات فيما يتعلق بمفهوم البيروقراطية : **الأول** هو استخدام المصطلح للاشارة الى البناء التنظيمي بصفة عامة، **والثاني** يفضل أن يقصر هذا المصطلح على الحكومة التي يمارس فيها موظفو الخدمة المدنية قوة الدولة، أما الاتجاه **الثالث** فيمثل أولئك الذين يستخدمون المصطلح كما ظهر في الكتابات المبكرة.

ان الموقف في العلوم الاجتماعية والسياسية يجعلنا نستخلص نتيجة مؤداها : ان المعاني والدلالات التي كتب لها الاستمرار عبر التطور التاريخي لمصطلح البيروقراطية، هي تلك التي استخدمها أصحابها كجزء من اطار تصوري أوسع وأشمل، مثلما فعل ماكس فيبر، وربما جون ستيوارت مل، حينما كان مفهوم البيروقراطية يرتبط بمجموعة مفاهيم اخرى متسقة منطقياً. **ويختتم المؤلف كتابه بقوله انه يأمل ان تؤدي محاولته لتوضيح هذا المفهوم الى مزيد من التقدم للبحوث في هذا المجال، خاصة وانه لم يقتنع بسرد المعاني المختلفة للمصطلح، وانما جعل مهمته الاولى هي تتبع تطوره من خلال الارتباطات المنطقية والتاريخية للمفاهيم، مما جعل مصطلح البيروقراطية اداة تصورية تمكننا من التعرف على طائفة هائلة من المشكلات، منها علاقة الافراد بالخصائص التنظيمية المجردة، وهذه ولا شك مسألة تهم المتخصصين في العلوم الاجتماعية، والمواطنين على السواء.**